de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

0 BD

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 7 oktober 2014
contactpersoon [redacted]
e-mail [redacted]
telefoonnummer [redacted]
ons kenmerk [redacted]
uw kenmerk [redacted]
onderwerp Advies Conceptwetsvoorstel implementatie EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers van strafbare feiten

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 26 juni 2014, kenmerk 530456, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (Publicatieblad EU, 14 november 2012, L 315) (het "**Wetsvoorstel**").

Het wetsvoorstel
De richtlijn heeft een ruime reikwijdte en omvat zowel rechten van slachtoffers als normen voor overheidsinstanties. Volgens de memorie van toelichting (MvT) zijn veel van de zaken waartoe de richtlijn verplicht al bekend in het Nederlandse recht en geven onder meer de hierna genoemde onderwerpen aanleiding tot wijziging van de Nederlandse regelgeving.[1]

Definities: bij de implementatie van de richtlijn wil de wetgever artikel 51a Sv benutten voor het opnemen van een aantal definities (van onder meer het slachtoffer en van familieleden). Dit leidt volgens de MvT niet tot grote materiële wijzigingen maar wel tot enige verruiming waar het gaat om nabestaanden.

Ondersteuning: voorgesteld wordt om artikel 51c Sv zo aan te passen dat daarin wordt geëxpliciteerd dat het slachtoffer zich zowel in de fase van het voorbereidend onderzoek als op de terechtzitting kan doen bijstaan, en wordt verduidelijkt door wie het slachtoffer zich kan doen bijstaan. Ook wordt voorgesteld dat bijstand anders dan door een advocaat, mits gemotiveerd, kan worden geweigerd (neergelegd in het nieuwe lid 3 van artikel 51c Sv).

[1] Zie MvT, p. 2 en verder paragraaf 2.

Verstrekken van informatie: voorgesteld wordt om in de wet een norm vast te leggen voor de politie en het OM dat zij er zorg voor dragen dat het slachtoffer onverwijld algemene informatie wordt aangeboden teneinde hem in staat te stellen toegang te krijgen tot zijn rechten. Daarnaast geeft artikel 6 van de richtlijn, dat ziet op zaaksgebonden informatie, de wetgever aanleiding voor een nieuw artikel 51ac Sv.

Vertolking en vertaling: de richtlijn geeft aanleiding om te voorzien in regeling van het recht op vertolking in de fase van het voorbereidende onderzoek, in aanvulling op de regeling inzake het onderzoek ter zitting.

Bescherming: de richtlijn geeft aanleiding voor onder meer de bepaling dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven betreffende *"een individuele beoordeling waaraan het slachtoffer tijdig wordt onderworpen om specifieke beschermingsbehoeften te onderkennen en om te bepalen of en in welke mate het slachtoffer, in het bijzonder tijdens het voorbereidende onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting, van bijzondere maatregelen gebruik moet kunnen maken;"* zie het nieuwe artikel 51aa, derde lid, onder b Sv. Blijkens de MvT wordt in overleg tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties bekeken hoe de individuele beoordeling in de praktijk kan worden uitgevoerd, en worden/zijn in dit verband twee onderzoeken uitgevoerd. Verder biedt het wetsvoorstel door middel van het nieuwe artikel 51aa, derde lid, onder c Sv een grondslag voor een ministeriële regeling waarin de normen voor de specifieke beschermende maatregelen worden vastgelegd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[2]

Advies

Het strafproces heeft een publiekrechtelijk karakter en draait van oudsher om de strafzaak van de overheid tegen de verdachte. De laatste decennia is sprake van een ontwikkeling om de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken. In zijn advies van 19 december 2013 inzake de aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden, heeft de Raad aangegeven deze ontwikkeling te onderschrijven. Ook nu is een wetsvoorstel aan de orde dat bijdraagt aan deze ontwikkeling en waaruit blijkt dat het niet een typische Nederlandse maar ook een Europese ontwikkeling is. Zoals hiervoor al aangegeven, zijn volgens de MvT veel van de zaken bekend in het Nederlandse recht en gaat het met name om uitbreiding, nadere uitwerking en aanvulling van de bestaande regelgeving over en voor slachtoffers. De Raad heeft dan ook geen algemeen inhoudelijke of principiële opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel. De Raad vraagt in bijlage I bij dit advies uw aandacht voor een aantal wetstechnische en redactionele opmerkingen. Bijlage II ziet op een ontwikkeling die voortkomt uit de uitbreiding van de rechten van slachtoffers maar niet rechtstreeks uit het wetsvoorstel. Gelet op de samenhang met de inhoud van het wetsvoorstel vraagt de Raad in dit advies uw aandacht daarvoor.

---

[2] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Werklastgevolgen
De Raad verwacht dat de implementatie van EU-richtlijn minimumnormen voor de rechten van slachtoffers gevolgen heeft voor de werklast van zowel rechtbanken als gerechtshoven. De behandeling van strafzaken levert door de invoering meer behandeltijd per zaak op. Daarnaast worden meer (raadkamer)zaken verwacht. De Raad verwacht echter dat de werklastgevolgen niet substantieel zijn. De werklastgevolgen worden hieronder toegelicht.

De hiervoor besproken gevolgen hebben betrekking op de definitiewijziging van het slachtoffer, bedoeld in artikel 51a Sv. Het aantal personen dat spreekrecht mag uitoefenen wordt hierdoor uitgebreid. Momenteel bestaat er geen zicht op het aantal personen dat gebruik gaat maken van deze mogelijkheid. Dit geldt eveneens voor het gebruik van andere rechten door voorgenoemde personen. De bepalingen waarin namelijk wordt gesproken over een slachtoffer of benadeelde partij zijn van overeenkomstige toepassing. Hierdoor kan bijvoorbeeld een nabestaande een verzoekschrift indienen voor het verkrijgen van processtukken en het voegen van stukken bij het procesdossier.

Tot slot
Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE I: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel 51ac, lid 3 Sv: waarom een 'korte' samenvatting wanneer samenvatting op zichzelf genomen al voldoende lijkt.

Artikel 51b Sv: in de MvT op p. 50, regel 12, wordt verwezen naar artikel 51b Sv als het gaat om het kunnen inzien door het slachtoffer van stukken die verband houden met de beslissing om af te zien van opsporing. Daaraan zou nog kunnen worden toegevoegd dat op grond van het bepaalde in het tweede lid van artikel 51b Sv – als deze stukken nog geen deel uitmaken van het dossier – het slachtoffer kan verzoeken deze stukken toe te voegen aan het procesdossier teneinde die stukken alsnog langs deze weg in te kunnen zien.

Artikel 51ca, lid 1 onder c Sv: de Raad vraagt zich af waarom onderdeel e van artikel 51ac niet is opgenomen ('aard van het aan verdachte tenlastegelegde'). Dat lijkt bij uitstek relevant voor het slachtoffer (ongeacht of hij/zij de Nederlandse taal voldoende begrijpt), ook als getoetst wordt aan het criterium 'essentieel om zijn rechten in het strafproces te kunnen uitoefenen'.

Artikel 51ca lid 4 Sv: het verdient aanbeveling het aldaar voorgestelde tot uitdrukking te brengen tot welke autoriteit het slachtoffer, dat een vertaling van bepaalde stukken wenst, zich dient te wenden na sluiting van het onderzoek ter terechtzitting (vgl. artikel 51b lid 1 Sv). Het verdient tevens aanbeveling de constatering in de MvT op p. 43, tweede alinea, dat het recht van het slachtoffer op informatie ruimer is dan de fase van het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting en de verwijzing aldaar naar artikel 51ac Sv die suggereert dat de officier van justitie de aangewezen autoriteit is om informatie te verstrekken wanneer het onderzoek ter terechtzitting is gesloten, uitdrukkelijker en uitgebreider in de MvT toe te lichten.

Artikel 51ca lid 7 Sv: in de MvT wordt niet expliciet in op het begrip eerlijke procesvoering vanuit het perspectief van het slachtoffer, zie pagina 52-53. Dat laat de richtlijn eveneens na. De Raad beveelt aan dit begrip in deze context een nadere toelichting te geven.

Artikel 51ac Sv: de Raad beveelt aan in de MvT een korte passage te wijden aan hoe het recht op informatie zoals neergelegd in het voorgestelde lid 1 van dit artikel zich verhoudt tot het reeds bestaande recht op inzage in processtukken (neergelegd artikel 51b Sv).

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

BIJLAGE II

Hoewel artikel 51b Sv met dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, vraagt de Raad gelet op de samenhang met de inhoud van het wetsvoorstel aandacht voor het volgende.

Op grond van artikel 51b lid 1 Sv kan het slachtoffer vorderen om kennisneming van (voor het slachtoffer relevante) processtukken. In artikel 51b lid 3 Sv wordt met betrekking tot deze *kennisneming* van processtukken door het slachtoffer (en op grond van art. 51d Sv dus ook door de nabestaande of naaste) het volgende bepaald:

"De officier van justitie kan het voegen van stukken onderscheidenlijk de kennisneming daarvan weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien hij dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen."

Artikel 187d lid 1 Sv luidt als volgt:

"1. De rechter-commissaris kan hetzij ambtshalve, hetzij op de vordering van de officier van justitie of het verzoek van de verdachte of diens raadsman of de getuige beletten dat antwoorden op vragen betreffende een bepaald gegeven ter kennis komen van de officier van justitie, de verdachte en diens raadsman, indien er gegrond vermoeden bestaat dat door de openbaarmaking van dit gegeven:
a. de getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd,
b. een zwaarwegend opsporingsbelang wordt geschaad, of
c. het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad."

In het zesde lid van artikel 51b Sv is bepaald dat het slachtoffer van de stukken waarvan de kennisneming is toegestaan ook *afschriften* kan krijgen. Het verstrekken van afschriften wordt niet door extra weigeringsgronden – naast de al in artikel 51b lid 3 jo 187d lid 1 Sv genoemde gronden - ingeperkt.

Vóór de inwerkingtreding van de Wet herziening regeling betreffende de processtukken in strafzaken (Stb. 2011, 601) op 1 januari 2013 en sinds de inwerkingtreding van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer op 1 januari 2011 (Stb. 2010, 1) luidde artikel 51b lid 3 Sv als volgt:

"3. In het belang van het onderzoek, dan wel in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend, kan de officier van justitie de kennisneming van bepaalde processtukken of het toevoegen van documenten weigeren."

Voor het verstrekken van afschriften van de processtukken aan het slachtoffer gold in die periode hetzelfde als hiervoor omschreven met betrekking tot het huidige artikel 51b lid 6 Sv.

Het is de vraag of de wetgever met de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken heeft beoogd de gronden waarmee *de kennisneming* (in het voorbereidende onderzoek) door het slachtoffer kan worden geweigerd op deze manier - ten opzichte van de situatie van vóór 1 januari 2013 - verder heeft willen inperken.

Uit de wetsgeschiedenis volgt slechts dat de wetgever in het advies van de Raad over het conceptwetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken aanleiding heeft gezien om artikel 51b Sv in lijn te brengen met artikel 32 Sv (zie: Kamerstukken II 2009-2010, 32 468, nr. 3, p. 34). In zijn advies van 31 december 2009 heeft de Raad evenwel (enkel) geadviseerd om de regeling van het *verstrekken van afschriften van processtukken* in strafzaken aan slachtoffers in overeenstemming te brengen met de regeling van artikel 32 Sv (lees: de bepaling die ziet op *het verstrekken van afschriften van processtukken* aan de verdachte). Op pagina 7 van het advies wordt door de Raad onder meer overwogen:

"In het wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces wordt een nieuw artikel 51b Sv voorgesteld waarin in het derde lid, zoals thans reeds in art. 12f, tweede lid, Sv, ook het belang van de opsporing of de vervolging van strafbare feiten een reden kan zijn om het verstrekken van afschriften te weigeren. Dit criterium ontbreekt echter in het voorgestelde artikel 32, tweede lid, Sv. De Raad stelt de vraag of hier van een bewuste keuze sprake is of van een omissie?"

Ook overigens volgt uit de wetsgeschiedenis van de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken niets anders dan dat de wetgever de regeling van de rechten van slachtoffer met betrekking tot processtukken in overeenstemming heeft willen brengen met de rechten die de verdachte op dit punt heeft.

De artikelen 30 en 32 Sv (rechten van de verdachte met betrekking tot processtukken) luiden thans – voor zover te dezen relevant – als volgt:

"Artikel 30 Sv
1. De kennisneming van de processtukken wordt de verdachte op diens verzoek tijdens het voorbereidende onderzoek verleend door de officier van justitie. De kennisneming wordt de verdachte in elk geval toegestaan vanaf het eerste verhoor na aanhouding.
(...)
3. Niettemin kan de officier van justitie, indien het belang van het onderzoek dit vordert, de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken onthouden."

"Artikel 32 Sv
1. De verdachte kan van de stukken waarvan hem de kennisneming is toegestaan, ten parkette of ter griffie afschrift krijgen; doch het onderzoek mag daardoor niet worden opgehouden.
2. In het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend, kan de officier van justitie bepalen dat van bepaalde stukken of gedeelten daarvan geen afschrift wordt verstrekt. Indien

tijdens het onderzoek ter terechtzitting nog stukken bij de processtukken worden gevoegd, kan het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd ambtshalve, op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdachte of van de benadeelde partij overeenkomstig de voorgaande volzin beslissen.
(...)"

De in artikel 187d lid 1 Sv genoemde belangen keren - waar het de rechten van verdachten met betrekking tot processtukken betreft - enkel terug in artikel 33 jo 149b lid 1 Sv en artikel 34 lid 4 Sv.

Artikel 33 Sv luidt:

"De kennisneming van alle processtukken in het oorspronkelijk of in afschrift mag, behoudens het bepaalde in artikel 149b, de verdachte niet worden onthouden zodra de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan hem is betekend dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd."

Artikel 149b lid 1 Sv luidt:

"De officier van justitie is bevoegd, indien hij dit met het oog op de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen noodzakelijk acht, de voeging van bepaalde stukken of gedeelten daarvan bij de processtukken achterwege te laten. Hij behoeft daartoe een schriftelijke machtiging, op diens vordering te verlenen door de rechter-commissaris. De vordering en de beschikking worden bij de processtukken gevoegd."

Artikel 34 lid 4 Sv luidt:

"1. De officier van justitie kan het voegen van de stukken onderscheidenlijk de kennisneming daarvan weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien hij dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen. Hij behoeft daartoe een schriftelijke machtiging, op diens vordering te verlenen door de rechter-commissaris."

Het is al met al de vraag of de wetgever met de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken niet abusievelijk de mogelijkheden om de kennisneming van processtukken door het slachtoffer (in het voorbereidende onderzoek) te weigeren teveel heeft ingeperkt, waardoor het slachtoffer thans meer rechten lijkt te hebben op de kennisneming van stukken dan de verdachte. In ieder geval zijn in de wetsgeschiedenis van de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken geen aanknopingspunten te vinden dat de wetgever een zwaardere toets heeft willen aanbrengen bij de weigering tot kennisneming van stukken op verzoek van slachtoffers ten opzichte van verdachten. Omdat in artikel 51b Sv - anders dan in de artikelen 30-34 Sv - geen onderscheid wordt gemaakt tussen de kennisneming, het verkrijgen van afschriften en de voeging van processtukken en evenmin tussen voorbereidend onderzoek en onderzoek ter terechtzitting (althans, het onderzoek na dagvaarding) lopen de bepalingen ten aanzien van het slachtoffer en de verdachte thans uit de pas.

De Raad vraagt u in het kader van dit wetsvoorstel ook aandacht te besteden aan dit punt.